

Competencias normativas de los estados en Venezuela y de los departamentos en Colombia en el contexto del COVID-19: Breve análisis comparativo

Mariana CAMPOS VILLALBA*
RVLJ, N.º 16, 2021, pp. 649-681.

SUMARIO

1. Breve comentario sobre el modelo federal en Venezuela
1.1. Régimen de distribución territorial de competencias en el modelo federal venezolano **2. Breve comentarios del modelo unitario colombiano**
2.1. Régimen de distribución territorial de competencias en el modelo unitario descentralizado colombiano **3. Contexto actual de la excepcionalidad sanitaria, con especial énfasis en los estados de excepción adoptados por el Poder Ejecutivo y la competencia del Poder estatal en la materia**
3.1. Venezuela *3.1.1. Breve comentario acerca de los decretos de estado de excepción de alarma dictados en espacios geográficos específicos del territorio nacional venezolano* *3.1.2. Competencia del Poder Público estatal en el régimen de administración de riesgos y emergencias* *3.2. Colombia* **4. Experiencia venezolana en declaratoria y emisión de medidas por parte del Poder Público estatal y su comparación con la experiencia colombiana**
4.1. Venezuela *4.2. Colombia*
Conclusiones

* **Universidad Católica Andrés Bello**, Abogada; Maestría en Derecho Constitucional (tesista); Doctorando en Derecho; Profesora del Centro de Clínica Jurídica. **Centro de Innovación Democrática**, directora general.

1. Breve comentario sobre el modelo federal en Venezuela

El preámbulo de la Constitución venezolana define el Estado como federal y descentralizado, regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (artículo 4); asimismo, el Poder Público se encuentra distribuido por el Poder Público nacional, estatal y municipal.

El federalismo venezolano propone un modelo de tres niveles que requiere una distribución de competencias y relaciones gubernamentales, divididas, a su vez, en exclusivas, concurrentes y residuales. Las primeras son aquellas cuya legislación y ejecución, o simplemente una de estas actividades, pertenecen enteramente a una de las partes, sea la Federación o sean los estados. Por su parte, las materias concurrentes son aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los estados miembros¹; conforme a la tradición de los sistemas federales, las competencias residuales son aquellas competencias que los estados tienen en todo aquello que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal.

El federalismo venezolano se define fundamentalmente por la asignación de competencias exclusivas, muy escasas, a los estados y abundantes al Poder Público nacional y a los municipios, lo cual impone una política de descentralización, si se quiere dar contenido a la declaración de Estado federal descentralizado, y el establecimiento de relaciones intergubernamentales que son inherentes a la existencia de niveles territoriales autónomos, con potestades legislativas, administrativas y tributarias².

1.1. Régimen de distribución territorial de competencias en el modelo federal venezolano

En este orden de ideas, el Poder Público estatal se encuentra conformado por la división político territorial de los estados, que son definidos en el artículo

¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional comparado*. Alianza Editorial. Madrid, 2000, p. 234.

² GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato: «El régimen federal en la Constitución venezolana de 1999». En: *Anuario de Derecho*. N.º 23. ULA. Caracas, 2001, p. 409.

159 de la Constitución como entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, quedando obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República tal como lo establece el artículo 164 *eiusdem* que enuncia las siguientes competencias exclusivas:

1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.
2. La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.
5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.
6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.
9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales.
10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo nacional.
11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Ahora bien, como se podrá observar, los ordinales 1, 2 y 3 del citado artículo, lo que definen en realidad son atribuciones generales exclusivas de los órganos de los Poderes Públicos estatales que, en lo particular, corresponden a los consejos legislativos y al gobernador de cada estado, no obstante, la

competencia para regular por ley, la organización y funcionamiento de los consejos legislativos o el nombramiento de los contralores estatales que integran los poderes públicos de los estados corresponde a la Asamblea Nacional, la cual solo debería estar regulada en las constituciones de los estados, limitando, una vez más las competencias exclusivas de los Poderes Públicos estatales³.

En relación con la materia, su desarrollo y ejecución, depende en gran medida de las políticas que ejecute el Poder nacional, de la coordinación de los estados con este, de las leyes que dicte el parlamento, que, mediante un proceso de «desconstitucionalización del Estado Constitucional»⁴ iniciado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, han sustraído las competencias a los estados centralizándolas al Poder nacional, por lo cual resulta evidente que, aun cuando la Constitución enuncia las competencias del artículo 164 como exclusivas del Poder estatal, las mismas en realidad no gozan de un carácter absoluto sino parcial.

Ahora bien, las competencias a las cuales le corresponden desarrollar o ejecutar de manera coincidente a los tres niveles territoriales, el Poder nacional, el Poder estatal y el Poder municipal deben ser necesariamente reguladas mediante leyes bases dictadas por la Asamblea Nacional, leyes de desarrollo aprobadas por los consejos legislativos de los estados, orientadas por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad en tenor a lo establecido en el artículo 165 de nuestra Constitución; igualmente, la misma Exposición de motivos indica lo siguiente:

En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia de Derecho comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en las que se establecen

³ BREWER-CARÍAS, Allan R.: «La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana». En: *Revista de Estudios de Administración Local*. N.º 291 (Homenaje a Sebastián Martín-Retortillo). INAP. Madrid, 2003, p. 12.

⁴ BREWER-CARÍAS, Allan R.: «La mutación del Estado Federal en Venezuela». En: *Revista General de Derecho Público Comparado*. N.º 23. IUSTED. Madrid, 2018.

conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estatales son leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias.

Las competencias concurrentes del Poder estatal no resultan tan claras como ocurre en el caso del Poder nacional o el Poder municipal; y es que las competencias concurrentes son identificadas por deducción en todos los casos en los cuales la Constitución atribuye determinadas competencias y responsabilidades al Estado, acepción que comprende toda la organización política del Estado Federal y, por tanto, a estos efectos competenciales, tan Estado es la República como los estados y los municipios⁵, cuando una norma constitucional señala que una competencia será del Estado, se refiere a una competencia concurrente de los poderes nacional, estatal y municipal.

En tal sentido, en Venezuela existen competencias asignadas de manera genérica al Estado, las cuales son:

- a. Protección ciudadana, es decir, policía y administración de riesgos (artículo 55), no obstante, el Poder estatal tiene competencia exclusiva para «la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, de conformidad con la Ley»;
- b. desarrollo económico, como las relativas a la ordenación y promoción del desarrollo económico y social (artículos 112, 299, 308, 309 y 310), lo cual implica que los estados en el ejercicio de esta competencia pueden realizar planes estatales de desarrollo en el marco del Consejo de Planificación, en coordinación con el Consejo Federal de Gobierno;
- c. promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria (artículos 305, 306 y 307), sobre este particular es preciso señalar que los estados solo tienen competencia concurrente en definición de la política estatal en materia de seguridad alimentaria y para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;
- d. la ciencia y tecnología (artículo 110);
- e. desarrollo

⁵ BREWER-CARÍAS, Allan R.: *Instituciones políticas y constitucionales*. T. II (El Poder Público: nacional, estatal y municipal). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996, pp. 387 y ss.

social, como la asistencia y protección social (artículos 75 a 81); f. salud (artículos 83, 84, 85 y 164.8), la competencia concurrente de los estados corresponde únicamente a los servicios de salud como servicios públicos estatales; g. vivienda (artículo 82), la competencia concurrente a la que se refiere corresponde en materia de políticas estatales de vivienda; h. educación, cultura y patrimonio (artículos 98 a 191, 102 a 109 y 164.8), la competencia concurrente del Poder estatal versa sobre los servicios públicos estatales educativos y culturales; i. deporte (artículos 111 y 178.1), la competencia concurrente del Poder estatal en esta materia versa sobre los servicios públicos estatales de deporte; j. protección y atención a los pueblos y la protección del trabajo (artículos 87 y ss.); k. infraestructura y desarrollo físico, como la ordenación del territorio (artículos 128 y 184), le corresponde a los estados concurrentemente la política estatal, ordenación del territorio y mantenimiento de áreas industriales; l. ambiente (artículos 127 a 129 y 184), le corresponde al Poder estatal de manera concurrente ejercer la legislación y políticas estatales en materia ambiental, así como los servicios ambientales.

Conforme a la tradición de los sistemas federales, los estados tienen competencia en todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal (artículo 164.11), siendo esto lo que se denomina la «cláusula residual»; no obstante, también existe una competencia implícita en el artículo 156 de la misma Carta Magna, a favor del Poder nacional. En consecuencia, estas competencias residuales a favor de los estados pueden resultar de contenido más vacío y dependiente del Poder Público nacional. En tal sentido, la Constitución de 1999 estableció una doble competencia residual: a favor del Poder nacional en materia tributaria, y el resto, a favor de los estados⁶.

2. Breve comentarios del modelo unitario colombiano

Colombia se proclama como «... un Estado social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el

⁶ BREWER-CARÍAS: ob. cit. («La distribución territorial...»), pp. 163-200.

respeto de la dignidad humana...», tal como lo establece el artículo 1 de su Constitución, asimismo, el artículo 115 establece que «las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la rama ejecutiva».

A tales efectos, se entiende que, a diferencia del modelo venezolano, el modelo unitario descentralizado colombiano se concibe desde una perspectiva vertical, integrado por tres niveles de gobierno: el nivel nacional, el nivel departamental y el nivel local. El nivel departamental hace las veces de nivel intermedio de gobierno; no obstante, la Constitución dejó abierta la posibilidad de modificar la estructura del Estado a nivel subnacional; asimismo, estableció reglas para la eventual conformación de un nivel regional de gobierno y de un nivel provincial de gobierno⁷.

2.1. Régimen de distribución territorial de competencias en el modelo unitario descentralizado colombiano

En términos genéricos, el régimen de organización territorial establecido en el artículo 287 indica que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, entre los cuales pueden: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales, no obstante el artículo 288 establece que una ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, lo cual es similar al caso del modelo venezolano.

En cuanto al régimen de competencias de los departamentos, conforme al artículo 298 de la Constitución colombiana, otorga la:

... autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su

⁷ RODRÍGUEZ, Jorge Armando: «El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano». En: *Cuadernos de Economía*. N.º 20-35. 2001, pp. 162-203.

territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes...

Por lo cual corresponde a las asambleas departamentales legislar sobre el ejercicio de sus funciones. En lo relativo al régimen municipal, el artículo 311 de la Constitución colombiana señala:

... al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Al igual que los departamentos, los municipios cuentan con un órgano legislativo, el concejo el cual legislará dentro de su ámbito de competencias.

3. Contexto actual de la excepcionalidad sanitaria, con especial énfasis en los estados de excepción adoptados por el Poder Ejecutivo y la competencia del Poder estatal en la materia

Desde finales del año 2019, varios países del mundo fueron víctimas de una situación sanitaria a consecuencia del virus denominado de manera técnica COVID-19 y de manera popular «coronavirus», que ha escalado de manera sorprendente a nivel global por su rapidez en la transmisión, lo cual llevó a que el 12 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarase una situación grave de «pandemia»⁸; siendo que las consecuencias del contagio de este virus pudieran ser mortales en individuos mayores o con patologías preexistentes, lo cual ha ocasionado que los gobiernos a nivel

⁸ *Vid.* <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>.

mundial tengan que tomar medidas para garantizar la salud y prevenir su propagación y el eventual colapso de los sistemas sanitarios públicos y privados.

Ante esta grave situación, en opinión de AYALA CORAO, nos encontramos por primera vez en el mundo contemporáneo, ante una especie de «estado de emergencia mundial»⁹, debido a la adopción de estados de emergencia sanitaria o sus equivalentes en los diferentes países que conceden al Poder Ejecutivo medidas extraordinarias (bien sea *de iure* o *de facto*) necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria y garantizar los derechos fundamentales de toda la población mientras dure esta atípica situación.

Al respecto, es menester señalar que, entre las medidas más comunes que han tomado los estados, se encuentran principalmente aquellas de contención, así como económicas, en el ámbito laboral, sanitarias, y con relación a la Administración Pública, entre los cuales de manera genérica podemos mencionar: la suspensión de reuniones públicas y manifestaciones presenciales, la suspensión y posposición de elecciones, controles extraordinarios en las fronteras, restricción a la actividad económica de establecimientos públicos, medidas especiales en materia de transporte aéreo y terrestre, adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios, medidas especiales para el enterramiento y la disposición de los cadáveres, competencias extraordinarias para el control de la gestión económico-financiera, restricciones a la movilidad, entre otras¹⁰.

Igualmente, la pandemia causada por el COVID-19 ha afectado el funcionamiento regular de los órganos legislativos y del sistema de administración

⁹ AYALA CORAO, Carlos: «Retos de la pandemia del COVID-19 para el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos». En: *The Challenges that the Pandemic Caused by COVID-19 Has Presented for the Rule of Law, Democracy, and Human Rights*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law. 2020, p. 17.

¹⁰ GOMEZ ZAMORA, Leopoldo: «Breve estudio de las medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19». En: *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. N.º 21. Castilla-La Mancha, 2020.

de justicia, lo cual ha planteado el reto de repensar sus mecanismos tradicionales de funcionamiento, para introducir métodos complementarios y alternativos, a fin de que sea posible la continuidad operativa de dichos órganos esenciales para el debido proceso, el derecho a un juicio justo, la democracia y el Estado de Derecho, especialmente durante los estados de excepción como el que se vive actualmente.

3.1. Venezuela

En los ordenamientos jurídicos modernos, se ha tendido a incluir el derecho excepcional en su carta fundamental. En Venezuela, los poderes extraordinarios al Ejecutivo se contemplan desde la Constitución de 1830; sin embargo, la institución de los estados de excepción se ha adaptado a los convenios internacionales desde la Constitución de 1947, que atribuía a las Cámaras Legislativas decretar el estado de emergencia y al presidente, adoptar las medidas necesarias en defensa de la República, posteriormente tuvo modificaciones en la Constitución del 1953, volviendo a las fórmulas clásicas de declaración de guerra y suspensión de garantías por parte del presidente, sin límites ni sometimiento a control parlamentario; posteriormente, en la Constitución de 1961, la institución se encontraba establecida como estado de emergencia, tomando como referencia algunos aspectos que se encontraban en la Constitución de 1947¹¹.

A raíz de la Constituyente de 1999, se realizaron algunas alteraciones las cuales implican un franco retroceso en materia de derechos humanos, que en parte involuciona a un escalón institucional anterior al de la Constitución de 1961¹², es importante señalar que el capítulo II del título XIII dedicado a los estados de excepción señala que «El presidente o presidenta de la República, en Consejo de Ministros podrá decretar los estados de excepción» así como los límites materiales en función de los derechos fundamentales

¹¹ CARMONA, Ramón: «El estado de emergencia en la nueva Constitución nacional». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 20. Caracas, 1961, pp. 113-154.

¹² AYALA CORAO, Carlos y CASAL, Jesús María: «La evolución político-institucional de Venezuela 1975-2005». En: *Estudios Constitucionales*. N.º 6-2. Universidad de Talca. Santiago, 2008, pp. 435-499, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100014>.

y garantías que no son susceptibles de ser restringidos; asimismo, el artículo 338 establece las categorías por las cuales se pueden restringir temporalmente las garantías fundamentales las cuales son: estado de alarma, estado de emergencia económica y estado de conmoción interior o exterior, según la naturaleza de orden social, económico, político, natural o ecológico con un límite temporal establecido para cada una de estas categorías; de igual manera, el artículo 339 establece el procedimiento para su autorización por parte del parlamento y la declaratoria de constitucionalidad por parte del Poder Judicial en cabeza de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Tal como lo indica la Constitución, la institución de los estados de excepción en Venezuela se encuentra desarrollada en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, la cual los regula en sus diferentes formas: estado de alarma, estado de emergencia económica, estado de conmoción interior y estado de conmoción exterior, así como el ejercicio de los derechos que sean restringidos con la finalidad de «restablecer la normalidad en el menor tiempo posible»¹³.

Al referirse al estado de alarma, el artículo 8 ratifica la competencia exclusiva del presidente de la República, en Consejo de Ministros para decretar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares, que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones.

En tal sentido, podemos observar que en Venezuela formalmente la naturaleza jurídica del estado de excepción se inclina a la visión normativa kelseniana¹⁴. Sin embargo, la situación de hecho histórica resulta distinta a las disposiciones constitucionales, desde el mismo día de la promulgación de la Constitución de 1961, se dictó una suspensión de garantías individuales

¹³ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 261, de 15-08-01.

¹⁴ El normativismo kelsiano percibe al estado de excepción como parte integrante del Derecho positivo, porque la necesidad que lo funda actúa como fuente autónoma del Derecho; otras corrientes de esta visión, lo entienden como un derecho subjetivo (natural o constitucional) del Estado a la propia conservación.

que amenazaba el respeto debido a estos derechos y facilitaba la persecución política. Luego fueron restablecidas algunas de ellas, pero la libertad económica permaneció restringida hasta 1991, con lo cual el Ejecutivo nacional podía dictar normas con fuerza de ley sobre los ámbitos socioeconómicos más diversos, afectando el régimen constitucional general de los derechos, así como las facultades del Congreso de la República.

Actualmente, Venezuela se encuentra sufriendo una grave crisis política social y económica debido a muchos factores, en razón de ello, el Gobierno ha decidido ampliar de manera extralimitada los poderes del Ejecutivo, decretando estados de excepción desde el año 2015, iniciando por «estado de excepción» propiamente dicho y posteriormente declarando «estado de emergencia económica» en todo el territorio nacional en enero del año 2016, siendo prorrogado hasta la fecha.

No obstante, en fecha 13 de marzo del año 2020 se dictó el Decreto N.º 4160¹⁵ –la cual no contó con el control parlamentario establecido en la Constitución–, mediante el cual se decretó el estado de alarma en todo el territorio nacional, dadas las circunstancias de orden social que ponen gravemente en riesgo la salud pública y la seguridad de los ciudadanos habitantes de la República, a fin de que el Ejecutivo nacional adopte las medidas urgentes, efectivas y necesarias, de protección y preservación de la salud de la población, mitigar y erradicar los riesgos de epidemia relacionados con el coronavirus (COVID-19) y sus posibles cepas, garantizando la atención oportuna, eficaz y eficiente de los casos que se originen¹⁶.

De la revisión del texto que contiene el Decreto de estado de excepción, se evidencian importantes disposiciones referentes a la relación entre el Poder

¹⁵ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6519 extraordinaria, del 13-03-20.

¹⁶ Hasta la fecha se han dictado seis decretos de estado de excepción de alarma en todo el territorio nacional, con sus respectivas prórrogas, en el último decreto se prorroga por treinta días el plazo establecido en el Decreto N.º 4247, del 10-07-20, mediante el cual fue decretado el estado de excepción de alarma en todo el territorio nacional (vid. *Gaceta Oficial* N.º 6560 extraordinaria, del 08-08-20).

Ejecutivo nacional, estatal y municipal en el marco del ejercicio de las medidas del estado de excepción que a continuación se señalan:

El primer artículo del decreto inicia estableciendo que el Decreto de estado de alarma en todo el territorio nacional tiene por objeto que el Ejecutivo nacional adopte las medidas urgentes, efectivas y necesarias, de protección y preservación de la salud de la población venezolana, a fin de mitigar y erradicar los riesgos de epidemia relacionados con el coronavirus (COVID-19) y sus posibles cepas, garantizando la atención oportuna, eficaz y eficiente de los casos que se originen, indicando en el artículo 2 que tanto el Poder estatal como municipal, deberán dar cumplimiento urgente y priorizado al decreto y deberán informar al Ejecutivo nacional, por órgano de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, sobre todas las situaciones bajo su competencia que resulten o pudieran resultar afectadas con ocasión de los riesgos de la epidemia del coronavirus; en consecuencia, se evidencia que esencialmente las medidas excepcionales deben ser declaradas por el Poder Ejecutivo nacional de manera exclusiva y corresponde únicamente a los estados y municipios el cumplimiento de ellas.

El artículo 4 del referido instrumento otorga la facultad a la vicepresidenta ejecutiva y a los ministros para que desarrollen «mediante resoluciones las medidas establecidas en este decreto que resulten necesarias para asegurar su eficaz implementación y la garantía de protección de la vida, la salud y la seguridad de los ciudadanos», vulnerando el artículo 16 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, que enuncia que una vez decretado el estado de excepción, el presidente de la República puede delegar su ejecución, total o parcialmente, en los gobernadores, alcaldes, comandantes de guarnición o cualquier otra autoridad debidamente constituida, que el Ejecutivo nacional designe.

Al respecto, se evidencia de manera clara que el artículo 16 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción solo permite la delegación en la ejecución, mas no en la adopción de medidas, lo que en consecuencia BREWER-CARIÁS

ha calificado como una disposición que se encuentra viciada de ilegalidad¹⁷, puesto que implicaría delegar en otros funcionarios del Gobierno, la adopción de medidas restrictivas de garantías constitucionales, contraviniendo el artículo el artículo 16 de la Ley, que solo permite la delegación en la ejecución mas no en la adopción de medias, por lo cual el Gobierno estaría eludiendo su responsabilidad en la materia expresamente indicada en el artículo 232 de la Constitución.

Asimismo, el artículo 6 indica una relación de jerarquía entre el órgano nacional con competencia en materia de salud y los servicios estatales y municipales de salud estableciendo:

... todas las autoridades sanitarias, funcionarios y empleados públicos de los establecimientos públicos de salud en los ámbitos nacional, estatal y municipal continuarán cumpliendo las órdenes directas emanadas del Ministro del Poder Popular para la Salud, en cuanto sean necesarias para responder a la emergencia sanitaria declarada en este Decreto...

En el ámbito de la movilidad precisa el referido decreto en su artículo 7 que es competencia del Ejecutivo nacional ordenar restricciones a la circulación en determinadas áreas o zonas geográficas, así como la entrada o salida de estas, cuando ello resulte necesario como medida de protección:

... los ministros del poder popular con competencia en materia de tránsito, relaciones interiores y transporte coordinarán con las autoridades estatales y municipales el estricto cumplimiento de las restricciones que fueren impuestas de conformidad con este artículo. A tal efecto, podrán establecer los mecanismos idóneos para facilitar las autorizaciones para tránsito y su ágil verificación, así como las medidas de seguridad necesarias...

¹⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R.: «El Decreto del estado de alarma en Venezuela con ocasión de la pandemia del coronavirus: inconstitucional, mal concebido, mal redactado, fraudulento y bien inefectivo». En: *Estudios jurídicos sobre la pandemia del COVID-19 y el Decreto de estado de alarma en Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. A. R. BREWER-CARÍAS y H. ROMERO MUCI, coords. Caracas, 2020, pp. 87-122.

Asegurando además que dichas medidas observarán prevenciones alternativas que permitan la circulación vehicular o peatonal para la adquisición de bienes esenciales: alimentos, medicinas, productos médicos; el traslado a centros asistenciales; el traslado de médicos, enfermeras y otros trabajadores de los servicios de salud; los traslados y desplazamientos de vehículos y personas con ocasión de las actividades que no pueden ser objeto de suspensión de conformidad con la normativa vigente, así como el establecimiento de corredores sanitarios, cuando ello fuere necesario, precisando que en los referidos casos deberá realizarse preferentemente por una sola persona del grupo familiar, grupo de trabajadores o de personas vinculadas entre sí en función de la actividad que realizan, el establecimiento donde laboran o el lugar donde habitan.

En todo caso, el decreto no establece una medida de restricción en la circulación peatonal o vehicular, por lo cual se entiende que el ministerio del Poder Popular con competencia en materia de tránsito será el encargado de ejecutar las medidas en coordinación con el Poder estatal y municipal.

En el área de medidas sanitarias la disposición final segunda indica que «la Administración Pública nacional, estatal y municipal, central y descentralizada, prestará el apoyo para las medidas e implementará los planes y protocolos aplicables según sus competencias para prevenir y controlar este suceso sanitario, bajo la coordinación que corresponda al Ejecutivo nacional», a tales efectos, tal como se menciona *supra*, la competencia concurrente de los estados en relación con esta competencia corresponde únicamente a los servicios de salud como servicios públicos estatales.

Dicho esto, se deduce que en materia de estados de excepción la competencia para la declaratoria y emisión de medidas corresponde de manera exclusiva al Poder nacional en cabeza del presidente de la República en Consejo de Ministros, resultando inconstitucional cualquier declaratoria de estado de excepción emitida por otro Poder Público.

3.1.1. Breve comentario acerca de los decretos de estado de excepción de alarma dictados en espacios geográficos específicos del territorio nacional venezolano

A propósito del fenómeno sanitario y epidemiológico, denominado COVID-19 el cual ha sido catalogado como una pandemia, muchos países han decidido tomar las medidas de cerrar sus fronteras con el objetivo de impedir el ingreso de personas que pudieran estar contagiadas. En función de ello, el Ejecutivo nacional decretó estado de alarma por medio del cual se establece la restricción de la circulación y libre tránsito en jurisdicción de los municipios Simón Bolívar y Pedro María Ureña del estado Táchira¹⁸; posteriormente se decretó estado de alarma por medio del cual se establece la restricción de la circulación y libre tránsito en jurisdicción del estado Nueva Esparta¹⁹; se decretó estado de alarma por medio del cual se establece la restricción de la circulación y libre tránsito en jurisdicción en el municipio Páez del estado Apure²⁰; se decretó estado de alarma por medio del cual se establece la restricción de la circulación y libre tránsito en jurisdicción de los municipios Guajira y Jesús María Semprún del estado Zulia²¹ y se decretó estado de alarma por medio del cual se establece la restricción de la circulación y libre tránsito en el municipio Mara del estado Zulia²².

Desde entonces, a excepción del Decreto de estado de excepción de alarma del estado Nueva Esparta, los decretos identificados *supra* fueron prorrogados hasta el 29 de noviembre de 2020, cuando se dictó estado de excepción de alarma, por el medio del cual se levanta la restricción de la circulación y libre tránsito en las jurisdicciones correspondientes al municipio Páez del

¹⁸ Decreto N.º 4181, del 06-04-20, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6525 extraordinario.

¹⁹ Decreto N.º 4188, del 19-04-20, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6530 extraordinario.

²⁰ Decreto N.º 4205, del 18-05-20, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6537 extraordinario.

²¹ Decreto N.º 4206, del 19-05-20, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6538 extraordinario.

²² Decreto N.º 4219, del 29-05-20, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6540 extraordinario.

estado Apure; los municipios Guajira, Jesús María Semprún del estado Zulia y municipio Gran Sabana del estado Bolívar; los municipios Simón Bolívar y Pedro María Ureña del estado Táchira y al municipio Mara del estado Zulia.

En efecto, la potestad del Ejecutivo para dictar estados de excepción atiende, según PEÑA COLMENARES, a principios de necesidad, proporcionalidad, temporalidad, publicidad, intangibilidad, responsabilidad y no discriminación; refiriéndose muy puntualmente al principio de necesidad señala que las medidas extraordinarias suponen una delimitación del ámbito espacial de aplicación, el cual puede comprender todo el territorio nacional o solo una parte de él²³.

No obstante, el criterio de proporcionalidad, según los «principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos»²⁴, indican que la «gravedad, duración y ámbito geográfico de toda medida de derogación se adaptarán a lo estrictamente necesario para hacer frente a la amenaza a la vida de la nación y deberán ser proporcionales a su naturaleza y alcance».

Por lo cual, si el Ejecutivo nacional, haciendo uso de sus facultades y atendiendo a los criterios enunciados anteriormente, estableció que existía una necesidad especial en determinados territorios, exclusivamente en cuanto a la restricción de los derechos de la circulación y libre tránsito; no resulta válido que otra autoridad (en este caso manifiestamente incompetente), dicte medidas más gravosas puesto que resultan una flagrante violación a la Constitución y los derechos afectados.

²³ PEÑA COLMENARES, Nélica: *Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico venezolano*. UCV. Trabajo de ascenso para optar a la categoría de profesor Agregado. Caracas, 2018, <http://saber.ucv.ve/handle/10872/18730>.

²⁴ Anexo a la Nota verbal del 24-08-84, enviado al Secretario General por el representante permanente por los Países Bajos ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Documento N.º E/CNV4/I985/4, p. 7, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/1985/4>.

3.1.2. Competencia del Poder Público estatal en el régimen de administración de riesgos y emergencias

Una vez advertido que la competencia en la declaratoria de estado de excepción y la emisión de las medias son de exclusividad del Poder Público nacional, debemos indicar que existe una competencia concurrente del Poder Público estatal conjuntamente con el nacional y municipal en cuanto al régimen de la administración de riesgos y emergencias²⁵ tal como lo señalan los artículos 55, 156.9 y 332 de la Constitución en lo referente a la seguridad y protección ciudadana, y administración de riesgos y emergencias.

En efecto, el Decreto con rango valor y fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres²⁶, refuerza el criterio de competencia concurrente al señalar en el artículo 34 referente al régimen de las situaciones de desastre:

Artículo 34.- El presidente de la República, el gobernador o el alcalde en sus respectivas jurisdicciones declararán la existencia de un estado de alarma o de emergencia, y en el mismo acto la clasificarán según su magnitud y efectos, y determinarán las normas pertinentes, propias del régimen especial para situaciones de desastre.

La declaratoria de un estado de alarma o de emergencia podrá producirse dentro de los tres meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen. De igual manera, mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, se podrá modificar la clasificación que le haya dado el estado de alarma o de emergencia y las disposiciones del régimen especial que deberán ser aplicadas.

Producida la declaratoria del estado de alarma o de emergencia las autoridades administrativas, ejercerán las competencias que legalmente les

²⁵ SIRA SANTANA, Gabriel: «Venezuela y el estado de alarma por el COVID-19». En: *Estudios jurídicos sobre la pandemia del COVID-19 y el Decreto de estado de alarma en Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. A. R. BREWER-CARIÁS y H. ROMERO MUCI, coords. Caracas, 2020, p. 59.

²⁶ *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 5557 extraordinaria, del 13-11-01.

correspondan y, en particular, las previstas en las normas del régimen especial que se determine, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad.

De lo transcrito *supra* se evidencia que se trata de un régimen especial mas no excepcional. El régimen especial se refiere a aquel que contiene normas solo sobre una institución o una serie de relaciones determinadas²⁷; el referido régimen presupone y no elimina la simultánea vigencia de la norma general y de la norma especial. La Ley especial se aplicará con preferencia a la ley general cuando su supuesto de hecho se ajusta más al hecho concreto, pues de otra forma quedaría ineficaz, ya que nunca sería aplicable y no puede suponerse que el legislador quiso una *lex sine effectu*²⁸.

A diferencia del régimen especial, el régimen excepcional lo que hace es establecer un efecto distinto al de la norma regular o normal «mientras que la norma especial desarrolla la lógica interna de la norma general y añade un efecto ulterior, la norma excepcional rompe la lógica del Derecho normal e introduce una lógica propia y distinta»²⁹.

Dicho esto, cuando el ordenamiento jurídico venezolano se refiere a estado de alarma por parte de poderes estatales o municipales, al que se refiere el artículo 34 de Decreto con rango valor y fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, no se refiere a una declaratoria de excepcionalidad por parte del Poder estatal, sino una declaratoria de régimen especial solo en lo relativo a situaciones de desastre.

3.2. Colombia

La tradición constitucional colombiana guarda similitudes con la figura de los poderes excepcionales venezolanos, que casi siempre ha estado presente

²⁷ DE CASTRO, Federico: *Derecho Civil de España*. T. 1. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955, p. 111.

²⁸ VILLAR PALASÍ, José Luis: *Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1968, pp. 483 y 484.

²⁹ IRTI, Natalino: *La edad de la descodificación*. J. M. Bosch Editor. Barcelona, 1992, p. 47.

en el constitucionalismo colombiano, no solo por su consagración formal en la Carta Magna, su desarrollo legislativo, sino también por el uso exagerado y abusivo, declarado o no, que se hizo de dichas facultades extraordinarias en tiempos de crisis, que terminaron por convertirla en fuente de necrosis constitucional –según opinión de RESTREPO PIEDRAHITA³⁰– a consecuencia del abuso hacia un estado permanente de excepcionalidad, en detrimento del ejercicio y goce pleno de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

El artículo 212 de la Constitución Política de Colombia, al igual que en el caso venezolano, le otorga solamente al presidente de la República la facultad de declarar estados de excepción, con la firma de todos sus ministros; los siguientes artículos consagran los tipos de estados de excepción: guerra exterior, conmoción interna y emergencia.

Dentro de los límites, se encuentran los contornos propios de cada decreto, como la temporalidad, en el caso de la declaración de guerra que por su naturaleza no tiene un límite temporal; sin embargo, indica que los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el estado de guerra, rigiendo durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad; en lo que respecta al estado de conmoción interior, debe ser dictado por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado y finalmente el límite temporal del estado de emergencia es por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

No obstante, existen disposiciones comunes a las tres declaratorias, referentes a las limitaciones en cuanto a la materia: el respeto a los derechos humanos, las normas del Derecho internacional humanitario y la proporcionalidad de las medidas adoptadas. Asimismo, establece que debe mantenerse el normal funcionamiento de las ramas del Poder Público u órganos del

³⁰ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos: *El síndrome del presidencialismo en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1988.

Estado. Un aspecto muy importante que establece la Constitución Política colombiana es la responsabilidad del presidente y ministros cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, también serán responsables por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades contenidas en el decreto.

Referente a los controles, nos encontramos que la Constitución colombiana al igual que la venezolana, consagra el control judicial por parte de la Corte Constitucional y el control parlamentario por parte del Congreso. En el caso de la declaración de guerra, solo procederá una vez el Senado lo autorice, salvo que, a juicio del presidente, fuere necesario repeler la agresión. El Congreso puede examinar hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, tiene la facultad para pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. Con respecto al control judicial, el Gobierno debe remitir a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que sean dictados en uso de las facultades contenidas en el Decreto de estado de excepción, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

De tal manera, podemos observar que existen importantes similitudes y diferencias entre lo consagrado en el texto constitucional colombiano y venezolano, con respecto a los tipos de estados de excepción, y sus características formales y materiales, así como la función que cumplen los mecanismos de control no solo sobre los decretos de estado de excepción, sino los actos que devengan de él.

Asimismo, al igual que en Venezuela, Colombia desarrolla mediante ley la institución de los estados de excepción a través de la Ley 137 de 1994 o Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en Colombia³¹, la cual regula los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica, así como las facultades atribuidas al Gobierno durante los

³¹ Vid. *Diario Oficial de la Nación* N.º 41 379, del 03-06-94.

estados de excepción, que solo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, establece los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno, así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales. Al referirse a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en las situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, otorga únicamente al presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Es importante señalar que tanto la Constitución como la Ley colombiana que regula los estados de excepción son claras en hacer una distinción entre la declaratoria del estado de excepción, y las medidas del uso de las facultades extraordinarias denominándolas «decretos legislativos» los cuales «solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción».

En el caso particular de los estados de alarma, el artículo 215 constitucional establece que las medidas excepcionales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente, el órgano parlamentario, bien sea por convocatoria o por derecho propio tiene el control sobre la conveniencia y oportunidad, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, pudiendo ejercer dichas atribuciones en todo tiempo; asimismo, tanto la declaratoria como los decretos legislativos son objeto de control de la constitucionalidad según lo indica el párrafo único del artículo 215.

Vista la situación actual, en fecha 17 de marzo del 2020, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el

artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, el presidente de Colombia declaró estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto N.º 417, el cual precisa que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa del referido decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; así mismo, dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo. En consecuencia, en fecha 18 de marzo de 2020, se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público mediante Decreto N.º 418, el cual establece que la dirección nacional del orden público estará en cabeza del presidente de la República, no obstante también indica que se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes, los cuales deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República así como con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción y deberán ser informadas de manera inmediata al Ministerio del Interior.

De tal manera, se puede observar que en el modelo unitario colombiano el nivel nacional de gobierno es el centro del poder en materia legislativa y de política pública para el conjunto del Estado, no obstante, ello no priva al Poder Ejecutivo de otorgar las competencias en materia de orden público y sanitario a los departamentos y municipios con el fin de coordinar las medidas necesarias para hacer frente a la excepcionalidad.

Resulta importante destacar que del análisis al modelo venezolano y colombiano se deduce que, de manera formal, la excepcionalidad en ambos ordenamientos, la naturaleza jurídica del estado de excepción es de corte normativo. A tales efectos, las disposiciones constitucionales y la normativa legal que regulan ese estado de excepcionalidad contienen una serie de requisitos formales y materiales además de principios de razonabilidad y temporalidad, controles políticos y judiciales, directamente relacionados con el Estado de Derecho, los cuales se encuentran especialmente dirigidos a evitar la normalización de este poder excepcional protegiendo además los derechos

y garantías fundamentales. Por lo cual cualquier abuso o exceso de los poderes extraordinarios pudiera devenir en una situación de excepcionalidad fáctica, como de hecho ha ocurrido en la tradición política tanto colombiana como lo atraviesa la venezolana actualmente.

4. Experiencia venezolana en declaratoria y emisión de medidas por parte del Poder Público estatal y su comparación con la experiencia colombiana

Como quedó en evidencia, la crisis pandémica del COVID-19 ha traído como consecuencia la necesidad de actuación por parte de los tres niveles que propone el modelo; en tal sentido, el Poder Público estatal ha utilizado mecanismos constitucionales y legales para hacer frente a las contingencias que atraviesa la población en su jurisdicción, las cuales varían de manera determinante dependiendo del contexto. A continuación podemos observar cómo ha sido la experiencia formal y material de Venezuela en comparación a la experiencia colombiana.

4.1. Venezuela

A pesar de que el ordenamiento jurídico venezolano, al referirse estado de alarma por parte de poderes estatales o municipales, no hace mención a una declaratoria de excepcionalidad por parte del Poder estatal, sino una declaratoria de régimen especial, exclusivamente en lo relativo a situaciones de desastres, podemos observar a continuación que se detalla que algunos gobernadores han utilizado este instrumento para hacer frente a la situación excepcional que atraviesa el país, a saber:

- Estado Apure, Decreto N.º G-137, objeto: exhorta a los alcaldes a imponer multas, suspensión y hasta cancelación de patente a los establecimientos que no cumplan con lo establecido en el decreto (*vid. Gaceta* estatal N.º 87, del 16-03-20).
- Estado Aragua, Decreto N.º 7156, objeto: Estado de alarma, se suspende dentro del territorio del estado todas las actividades relacionadas con eventos públicos, concentraciones de personas en masa; se suspende

dentro de la jurisdicción del estado las actividades académicas presenciales en todos sus niveles; se exhorta a las autoridades jerárquicas de las distintas religiones, cultos y demás gremios que hacen vida en jurisdicción del estado a evitar las concentraciones y actos masivos de carácter religioso; se ordena el cierre preventivo de locales y establecimientos comerciales, a excepción de aquellos que expendan alimentos, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, productos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, combustible para vehículos y alimentos para animales domésticos, la permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura está permitida, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo anterior, deberá ser durante el tiempo estrictamente necesario para realizar la adquisición de los productos de primera necesidad, quedando prohibido el consumo dentro de los propios establecimientos, se ordena a los restaurantes y expendios de comida preparada, la venta de comida única y exclusivamente para llevar; se prohíbe la aglomeración o concentración de personas en playas, piscinas y balnearios; se instruye a la Corporación de Salud del estado Aragua (CORPOSALUD), y sus entes adscritos de atención primaria de salud; así como a los organismos de seguridad, protección civil y emergencias a realizar las acciones tendentes a hacer cumplir los protocolos de prevención y de cuarentena emanados del Gobierno nacional para atender la emergencia preventiva en el sistema de salud (*vid. Gaceta* estatal N.º 468, del 15-03-20).

- Estado Carabobo, Decreto N.º 1341, objeto: Estado de alerta, se suspenden todas las actividades relacionadas con eventos públicos concentraciones de personas en masa, eventos deportivos, culturales, promocionales y otros de carácter especial que dependan del poder estatal. Se ordena acatar los protocolos de salud a los órganos de salud estatal. Se insta a la comunidad y demás autoridades a tomar medidas conscientes solidarias y responsables (decreto de fecha 13-03-20).
- Estado Lara, Decreto N.º 4039, objeto: Prohibición de todo tipo de concentraciones públicas y privadas, aglomeraciones de personas y eventos públicos masivos, se prohíbe el tránsito de personas y vehículos desde las 2:00 p.m. hasta las 7:00 a.m. del día siguiente, exceptuando funcionarios que cumplan rol de guardia, trabajadores de la salud y servicios

públicos, trabajadores de la alimentación y la agroindustria, siempre y cuando cuenten con un salvoconducto, prohibición de ingesta de bebidas alcohólicas en todo el territorio en sitios públicos, horario de venta de alimentos desde las 2:00 p.m. hasta las 7:00 a.m. del día siguiente, suspensión de actividades académicas en todos sus niveles, obligatoriedad del uso del tapabocas en los transportes públicos, se ordena a los establecimientos públicos y privados a desinfectar, uso obligatorio de la mascarilla y el distanciamiento social con otras personas de mínimo metro y medio de distancia (decreto de fecha 18-04-20).

- Estado Miranda, Decreto N.º 2020-54, objeto: Se declara estado de alarma, se exhorta a evitar la realización de concentraciones, reuniones y eventos públicos, se suspenden las actividades en todos los niveles y modalidades del sistema educativo a partir del día lunes 16 de marzo, hasta nuevo aviso, se exhorta al pueblo mirandino a seguir las orientaciones de las autoridades sanitarias competentes, a permanecer en sus hogares y resguardar a sus familiares con énfasis en las niñas, niños y adolescentes, así como mujeres embarazadas y adultos mayores (*vid. Gaceta* estatal N.º 5052, del 14-03-20).
- Estado Miranda, Decreto N.º 2020-55, objeto: Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos comerciales, a excepción de los establecimientos comerciales de venta de alimentos, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, combustible para vehículos y alimentos para animales domésticos. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida deberá ser la estrictamente necesaria para que los ciudadanos puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos, se suspende la apertura al público de lugares tales como centros educativos, centros culturales, centros deportivos y de actividades físicas, centros recreativos y de ocio, salas de cine, auditorios, salas de fiesta, salas de teatro, salas de conciertos, museos, salas de juegos, bares, licorerías, locales nocturnos y demás lugares de acceso público que a juicio de las autoridades de salud, supongan un riesgo de contagio,

se suspenden las fiestas populares y todo tipo de actividades culturales o festivas que en el seno de las comunidades impliquen aglomeración o concentración de personas. La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, se suspende la apertura al público de las playas, ríos, balnearios y piscinas de todo tipo (*vid. Gaceta* estatal del 14-03-20).

- Estado Miranda, Decreto N.º 2020-100, objeto: Se restringe la compra de productos y bienes esenciales en todo el territorio del estado de acuerdo al número de cédula de identidad, así como el uso obligatorio de la mascarilla y el distanciamiento social, indica que el incumplimiento de la normativa acarreará multas y sanciones (*vid. Gaceta* estatal N.º 5067, del 28-07-20).
- Estado La Guaira, Decreto N.º 47-2020, objeto: Se restringe la compra de productos y bienes esenciales en todo el territorio del estado de acuerdo al número de cédula de identidad, así como el uso obligatorio de la mascarilla y el distanciamiento social, indica que el incumplimiento de la normativa acarreará multas y sanciones (*vid. Gaceta* estatal N.º 525, de 30-07-20).
- Estado Zulia, Decreto N.º 822, objeto: Estado de alarma (*vid. Gaceta* estatal N.º 2809, del 16-03-20).

Podemos observar que el gobernador del estado Miranda declaró estado de alarma en todo el territorio, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 34 del Decreto con rango valor y fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, en concordancia con el artículo 61 de la Constitución del estado Bolivariano de Miranda (el cual se refiere a la declaratoria de estados de alarma) y con lo establecido en los artículos 46 y 47.6 de la Ley de la Administración Pública del estado Bolivariano de Miranda³², incluso ha utilizado el mecanismo para

³² *Vid. Gaceta Oficial del estado bolivariano de Miranda* N.º 5052, del 13-03-20, <http://www.miranda.gob.ve/wp-content/uploads/2020/03/Gaceta-Ofc-Ord-5052.pdf>.

intentar restringir derechos, como el libre tránsito y la libertad económica de los ciudadanos que se encuentran dentro del territorio.

Asimismo, en el resto de los estados mencionados se declaró estado de alarma en todo el territorio del estatal, en relación con el hecho de emergencia nacional decretada por el Gobierno de la República en el marco de la pandemia mundial por el COVID-19, atribuciones legales que le confiere el artículo 160 de la Constitución; disposiciones de las constituciones estatales que refieren, así como disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos de cada estado, inclusive se han referido al establecimiento de multas violando el principio de tipicidad en materia penal.

De los decretos descritos *supra*, se evidencia que los Poderes estatales pretenden utilizar el «estado de alarma», consagrado tanto en sus constituciones estatales como en el artículo 55 de la Constitución y 34 del Decreto-Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, para ejecutar competencias de alguna manera extraordinarias que en nada tienen que ver con la administración de desastres que de manera concurrente ejecutan con el Poder nacional y el Poder municipal.

Al respecto, PEÑA COLMENARES, al referirse a las situaciones de toque de queda dictados por gobernadores y alcaldes, considera que resulta evidentemente inconstitucional, debido a que el único funcionario habilitado constitucionalmente para restringir la garantía de la libertad de tránsito, o de cualquier otro derecho, es el presidente de la República³³. Asimismo, SIRA SANTANA, sostiene que, en casos en los cuales existe respuesta solamente de quienes ejercen el Poder Público estatal, podría culminar en la violación de derechos fundamentales o la imposición de un nuevo orden sociopolítico ajeno al que, supuestamente, se desea defender³⁴.

³³ PEÑA COLMENARES, Nélica: «Notas preliminares sobre el Decreto de estado de excepción de alarma dictado el 13 de marzo de 2020 (a propósito de la epidemia del coronavirus COVID-19). Primera parte». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 15. Caracas, 2020, pp. 271-304.

³⁴ SIRA SANTANA: *ob. cit.*, p. 59.

4.2. Colombia

En el caso de Colombia, observamos las siguientes medidas dictadas por los departamentos:

- Departamento Bogotá (D. C. Bogotá), Decreto N.º 90, del 19-03-20, medida: aislamiento preventivo (desde el 19-03-20 a las 23:59 horas).
- Departamento Cundinamarca (todos sus municipios), Decreto N.º 153, del 19-03-20, medida: aislamiento preventivo (desde el 19-03-20 a las 23:59 horas hasta el 23-03-20 a las 23:60).
- Departamento Boyacá (todos sus municipios), Decreto N.º 192, del 19-03-20, medida: aislamiento preventivo (desde el 19-03-20 a las 23:59 horas).
- Departamento Santander (todos sus municipios), Decreto N.º 194, del 16-03-20, medida: aislamiento preventivo (desde las 20:00 horas del viernes 20 de marzo hasta las 4:00 horas del martes 24 de marzo).
- Departamento Magdalena (todos sus municipios), Decreto N.º 82, del 16-03-20, medida: toque de queda (desde las 20:00 horas hasta las 04:00).
- Departamento Valle del Cauca (todos sus municipios), Decreto N.º 691, del 18-03-20, medida: aislamiento preventivo (desde las 22:00 horas del viernes 20 de marzo hasta las 04:00 horas del martes 24 de marzo).
- Departamento Casanare (todos sus municipios), Decreto N.º 109, del 16-03-20, medida: medidas de distanciamiento social y prevención de aglomeraciones (no contempla toque de queda).
- Departamento Antioquia (todos sus municipios), Decreto del 18-03-20, medida: aislamiento preventivo (desde las 19:00 horas del viernes 20 de marzo hasta las 03:00 horas del martes 24 de marzo).
- Departamento Norte de Santander (todos sus municipios), Decreto N.º 323, del 17-03-20, medida: toque de queda (del 17 de marzo al 24 de marzo desde las 21:00 horas hasta las 04:00 horas y las 24 horas de este periodo para menores de edad y mayores de 60 horas años).
- Departamento Tolima (todos sus municipios), Decreto N.º 305, del 19-03-20, medida: toque de queda (desde las 19:00 horas del viernes 20 de marzo hasta las 06:00 horas del martes 24 de marzo).

- Departamento Atlántico (todos sus municipios, exceptuando Barranquilla), Decreto N.º 143, del 17-03-20, medida: toque de queda (desde las 20:00 horas hasta las 05:00).
- Departamento Meta (todos sus municipios), Decreto N.º 219, del 16-03-20, medida: aislamiento preventivo (desde las 05:00 horas del viernes 20 de marzo hasta las 20:00 horas del domingo 22 de marzo).
- Departamento Bucaramanga (todos sus municipios), Decreto N.º 90, del 19-03-20, medida: aislamiento preventivo (desde las 04:00 del viernes 20 de marzo hasta las 20:00 del martes 24 de marzo).
- Departamento Pereira (Pereira), Decreto N.º 382, del 19-03-20, medida: toque de queda (desde las 23:59 del viernes 20 de marzo hasta las 23:59 del lunes 23 de marzo).
- Departamento La Estrella (La Estrella), Decreto N.º 41, del 17-03-20, medida: medidas de distanciamiento social y prevención de aglomeraciones (no contempla toque de queda).
- Departamento Córdoba (Puerto Libertador), Decreto N.º 31, del 16-03-20, medida: toque de queda (desde las 19:00 del martes 17 de marzo hasta las 06:00 de manera indefinida).

Los decretos emitidos por los gobernadores de los departamentos colombianos son consecuencia de una habilitación por parte del Ejecutivo para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere perturbado; los actos y órdenes del presidente de la República se aplican de manera inmediata y de preferencia sobre los gobernadores; no obstante, las medidas emitidas por estos se encuentran respaldadas por el artículo 296 constitucional, por lo cual son de obligatorio cumplimiento por los ciudadanos que se encuentren en el territorio de la jurisdicción del departamento que hubiere dictado la medida de orden público, como en efecto se han decretado en sus diferentes modalidades, desde medidas de distanciamiento social hasta el toque de queda.

Conclusiones

En las disposiciones constitucionales se denomina a la República de Venezuela como federal, lo cual propone un modelo de tres niveles dentro de los cuales se encuentran los poderes nacional, estatal y municipal. En el ámbito de distribución de competencias se le atribuyen competencias exclusivas a los estados de manera formal; no obstante, de manera material las mismas han sido nacionalizadas, y en lo referente a las competencias concurrentes, las mismas se encuentran condicionadas a leyes bases dictadas por parte del Poder nacional –lo cual no ha ocurrido–, y en el caso de las competencias concurrentes estatales no están del todo claras y benefician más a los Poderes nacional y municipal que al mismo Poder estatal, lo cual debilita de manera definitiva el modelo federal convirtiéndolo en unitario con ciertas características descentralizadas dado el fuerte contenido presidencialista.

Los poderes de los estados en Venezuela, para hacer frente a situaciones excepcionales como las que vivimos mundialmente, resultan insuficientes ante los alarmantes números de contagios y la grave condición humanitaria que atraviesa especialmente Venezuela; no obstante, el que solo el Poder nacional pueda dictar medidas extraordinarias hace que la regulación excepcional termine siendo homogénea, hecho que pudiera resultar más beneficioso para su cumplimiento en todo el territorio nacional, pero a la vez ser perjudicial para las regiones que enfrentan crisis que ameriten medidas más específicas que hagan frente a la situación de manera eficaz y eficiente.

El denominado «estado de alarma» que de manera concurrente pudieran dictar los gobernadores en el ordenamiento jurídico venezolano únicamente se refiere al régimen de administración de desastres no pudiendo restringir derechos y garantías fundamentales, solo dictando medidas especiales dentro del ámbito de sus competencias.

El sistema federal no debe verse solo desde la visión jurídica, para evitar que el mismo sistema se agote en disposiciones meramente formales y se obstaculice su materialización; en tal sentido, es necesaria una visión

multidisciplinaria, el fomento de la cultura política de la ciudadanía y que esta vaya más allá de una descentralización política avanzada.

Por otro lado, el modelo unitario colombiano propone un sistema en el cual el nivel nacional de gobierno es el centro del poder en materia legislativa y de política pública para el conjunto del Estado, que, a primera vista, pudiera pensarse que podría resultar un obstáculo en situaciones excepcionales; no obstante, paradójicamente, este modelo pareciera ser más eficaz que el federal en casos excepcionales puesto que, por la relación de jerarquía, el presidente puede ordenar la habilitación de las competencias en orden público, evitando así medidas arbitrarias y poco uniformes, como es el caso venezolano que, sin lugar a dudas, afectan el Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales.

En materia de situaciones excepcionales en todo el territorio de una Nación es clave que las competencias se encuentren determinadas de manera precisa y taxativa a los fines de que todos los niveles del Poder Público entiendan cuáles son las medidas que pueden y deben tomar en torno a sus atribuciones y consecuencias manteniendo siempre el imperio de la Constitución, incluso en escenarios de anormalidad.

Interpretando estrictamente las medidas adoptadas por los gobernadores en Venezuela, se podría concluir que los mismos han incurrido en usurpación de funciones, intentando imponer estados de excepción *de facto*, los cuales resultan violatorios a los derechos humanos y contribuyen al decaimiento de la democracia y el orden constitucional.

* * *

Resumen: En fecha 12 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró una situación grave de «pandemia» a raíz del COVID-19, ello ha conllevado a la necesidad por parte de los estados en sus diferentes niveles a tomar medidas necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria y garantizar los derechos fundamentales de toda la población. El objetivo del presente trabajo será analizar comparativamente el modelo federal venezolano y el unitario colombiano en virtud de las competencias en las declaratorias y medidas complementarias en los estados de alarma por parte del Poder Público estatal. En el desarrollo de la investigación veremos cómo las competencias estatales han sido vaciadas de contenido; asimismo, se evidencia que la declaratoria del estado de alarma en el caso venezolano solo habilita a las gobernaciones a dictar medidas de carácter especial, mas no excepcional, a diferencia de los estados de alarma declarados por parte del presidente de la República, por su parte, en el caso colombiano, que los departamentos tienen competencia en materia de orden público.

Palabras Clave: COVID-19, pandemia, estado de excepción, modelo federal. Recibido: 12-01-21. Aprobado: 08-03-21.